82-19E

Current Issue Review

Canadian Reaction to Palestinian Self-Determination

Grant Purves

Political and Social Affairs Division
Research Branch

15 October 1982
Reviewed 15 March 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00934/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/82-19-1987E

ISBN 0-660-12597-8

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CANADIAN REACTION TO PALESTINIAN SELF-DETERMINATION

ISSUE DEFINITION

Since the 1948 proclamation of the state of Israel in Palestine, many issues have been associated with what is referred to generally as the Middle East Conflict or more specifically as the Arab-Israeli Conflict. Initially, the right to exist of the Jewish state of Israel was the focal point of the dispute and of the chronic armed skirmishes and occasional large-scale fighting which took place thereafter. Other issues soon followed, the problem of the Palestinian refugees who had fled or were expelled from the territory of the new state and of those Palestinians still in Israel, the resort to international terrorism by some Palestinian organizations, the occupation and partial settlement by Israel of additional territory in the West Bank, the Gaza Strip, etc. Two inter-related issues have increasingly come to the forefront within the past 10 years: the right of the Palestinians to self-determination and eventual statehood and recognition of the organization most likely to dominate initially at least any independent or quasi-independent Palestinian entity - the Palestine Liberation Organization. This paper outlines the Canadian reaction to these questions.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Canadian Policy Dilemma

From the beginning of the conflict Canadian policy has been based on the attempt to remain even-handed in its approach to the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

conflict. On certain occasions, most notably during the Suez crisis, this policy has been highly successful and has allowed Canada to influence events. At other times the Arabs in particular have charged Canadian policy with being pro-Israel and of showing little understanding of or sympathy for the legitimacy of the Palestinian cause. Internally, the Middle East conflict has not played a major role in Canadian politics outside periods of crisis. Although there has been an influential and substantial Israeli "lobby" that draws support from both inside and outside the Canadian Jewish community, Israel has not looked to Canada as a major supplier of either armaments or financial assistance. Israel and her supporters in Canada have proven very sensitive to any government policy toward the Middle East that is perceived as being "anti-Israeli."

A major development of the past 10 years, however, has been the emergence of an increasingly forceful Arab lobby which has begun to urge a greater understanding of and sympathy for the Arab Palestinian position on the government of Canada and on public opinion. The core of the Palestinian cause is the demand for self-determination. Less universally accepted and more controversial is the Arab demand that the Palestine Liberation Organization be recognized as the legitimate voice of the Palestinian people.

Canadian public opinion, as determined by press reports and interventions in Parliament has traditionally, but not uncritically or universally, supported Israel in the Middle East conflict. The Israeli invasion of Lebanon, the siege of West Beirut and the massacres at Sabra and Chatilla, seems, temporarily at least, to have crystallized an attitude at once more sympathetic to the Arab cause and more consistently and harshly critical of Israeli actions and policy. Some concern has been expressed that if public criticism of and attacks on Israeli policy are carried too far, they may have the effect of encouraging anti-semitism or at least of being interpreted as a smokescreen for anti-semitism. Illustrative of this concern are two leaflets recently published by the Centrale de l'enseignement du Québec and the Confédération des syndicats nationaux and circulated among students and unionized workers in Quebec. These present a completely onesided and often inaccurate account of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Middle East conflict and, in their support of the Arabo-Palestinian cause, are replete with anti-Israeli and anti-zionist statements expressed in extreme terms. They do not, however, directly attack either the Canadian or the international Jewish community, per se, as individuals, collectively, or as a group inclined to support Israeli policy and zionist ideals. Any Canadian move toward supporting self-determination for the Palestinians, the creation of an independent Palestinian state or toward recognizing the PLO would likely cause intense controversy. Yet failure of Canadian policy to evolve at least somewhat in this direction might become almost as controversial. The following paragraphs briefly review Canadian policy on the issues since 1947.

B. The Partition Plan of 1947

Canada was involved in the establishment of the state of Israel as a member of the General Assembly of the United Nations in 1947 and from January 1948 as a member of the Security Council. The Undersecretary of State for External Affairs, Lester B. Pearson, headed the delegation to the Special Session of the General Assembly on the Middle East held in 1947. Mr. Pearson was elected chairman of the First (Political) Committee and Mr. Justice I.C. Rand of the Supreme Court of Canada was appointed to the U.N. Special Committee on Palestine (UNSCOP) as one of 11 members of smaller states who were asked to make recommendations about the future of Palestine. The special committee produced majority and minority reports: the majority report advocated partition of Palestine into independent Arab and Jewish states linked by an economic union with a separate international status for Jerusalem; the minority report favoured creation of a federal state with an Arab and a Jewish component in which immigration would be a federal responsibility. Both Rand and Pearson personally favoured the majority report. The Canadian government was prejudiced in favour of the federal solution which was not acceptable to either Arabs or Jews. On this basis Canada reluctantly came to accept partition and Pearson played an important role in resolving American-Soviet differences over how the British mandate

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

should be terminated and separate Arab and Jewish states come into existence.

The United Nations adopted the partition plan with minor modifications on 29 November 1947. Although Great Britain abstained, Canada voted in favour. Partition, however, was adopted despite its rejection by the leaders of the Arab Palestinians and by the Arab countries. Consequently, the decision precipitate renewed fighting between Palestinian Arabs and the Jews who were already planning the framework of the state they had been promised. When the British ended the mandate over Palestine in May 1948, the Jewish community immediately proclaimed the state of Israel within the territorial boundaries of the partition plan. Almost as quickly, the surrounding Arab countries - Egypt, Syria, Transjordan and Lebanon - intervened in an attempt to extinguish Israel.

While the United States recognized the state of Israel immediately, the Canadian government of Mackenzie King adopted a policy of non-recognition, as did the British, and supported a British U.N. resolution calling for an end to hostile military action and a cease-fire. The retirement of King in November 1948 and the choice of Louis St. Laurent to be his successor as Prime Minister with Lester Pearson as the new Secretary of State for External Affairs speeded Canadian recognition of Israel. Both men had strongly supported partition as the "least unsatisfactory of alternatives" and had been prepared to support the use of international force to implement the U.N. partition plan (Cabinet had rejected this option). In late November Pearson declared that the existence of the state of Israel should be recognized provided that it would commit itself to the principle of the peaceful settlement of the conflict. To this latter end he advocated the establishment of a small commission of conciliation and international control of Jerusalem. On Christmas Eve 1948 Canada extended de facto recognition to Israel. De jure recognition followed in May 1949 when Canada was among the sponsors of the resolution which approved Israel's entry into the U.N.

C. The Palestinian Refugees

The first Arab-Israeli war wrecked the U.N. partition plan for Palestine which Canada had supported. Uneasy armistice agreements, not

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

peace, followed it. Instead of the Arab and Jewish states foreseen in the 1947 resolution there was only one state, Israel, substantially enlarged beyond its U.N. mandated boundaries. That part of Palestine not included in Israel was absorbed by neighbouring Arab states. During the war the Arab states had ordered the local Arab population to leave areas under Israeli control. Some Arabs followed these orders, others were forced to flee by the actions of Israeli irregulars and still more simply fled the dangers of the war zones and sought refuge in the surrounding Arab countries. In the aftermath of the war these Palestinian refugees were caught between their desire to return home and thus their refusal of local re-integration or re-settlement, the refusal of most Arab host countries to encourage integration by granting citizenship rights, and the refusal of Israel to allow them reentry.

In Canada, support for the original U.N. plan was replaced by concern for the plight of the refugees. The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East was formed in 1949 and Canada has made yearly contributions ever since. Together with Arab recognition of Israel's right to exist, a just settlement to the refugee problem became, in the eyes of the Canadian government, a vital prerequisite to peace in the Middle East. Yet over the years, succeeding governments were very reluctant to offer any suggestions as to how the refugee problem could be solved with justice to all parties. It was claimed that only a combination of methods could produce a solution, that it was an illusion to believe either that the refugees could simply return to Israel or that the Arab states could be expected to shoulder alone the burden of resettling and integrating them. "An international effort in a United Nations context directed at regional economic development in the Middle East and related to resettlement" was seen as a prime requirement in the aftermath of the 1967 June war, for example.

D. U.N. Security Council Resolution 242 (22 November 1967)

The Arab-Israeli war of June 1967 played a role in opening the question of creating a Palestinian state on the West Bank and Gaza Strip. Israeli forces seized and held these areas during the war, taking the West Bank from Jordan and the Gaza Strip from Egypt. By uniting the Palestinian areas under a single power, Israel partially simplified the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

problem of eventually forming a Palestinian homeland while at the same time the policy of establishing Israeli settlements in the occupied territories complicated any future negotiations and an eventual withdrawal.

The war also gave rise to United Nations Security Council Resolution 242 (22 November 1967) which was to become and still is the basis of Canada's policy toward the Middle East conflict. The resolution called for: the withdrawal of Israeli forces from occupied Arab areas; an end to the state of belligerency between the Arab nations and Israel; acknowledgement of and respect for the sovereignty, territorial integrity and political independence of every nation in the area; the establishment of secure and recognized boundaries; a guarantee of freedom of navigation through international waterways in the area; and a just settlement of the refugee problem. On many occasions in the years that followed the Canadian government specifically refused either to interpret or to go beyond the exact terms of the resolution, arguing that to do so might prejudice attempts to win its implementation by both Israel and the Arab countries. It held to this position despite frequent criticism in the House of Commons and the escalating tide of attacks by Palestinian commandos against civil and military targets in Israel, the occupied territories or abroad and the reprisals these attacks provoked against commando camps and areas believed to harbour commandos.

E. The Emergence of the PLO as an Important Factor in the Middle East Conflict

A major reason for the escalation in the cycle of attack and reprisal was the growing unity and expansion of the Palestinian commando bands under the leadership of the Palestine Liberation Organization and its chairman, Yasser Arafat. By 1970 Arafat had established the predominance of his FATAH (Palestine National Liberation Movement) faction in the Organization which also included the Popular Front for the Liberation of Palestine led by George Habash and other smaller bands.

Militarily, the PLO has never been able to pose a serious threat to Israel. It has suffered repeated and decisive defeats at the hands of the Israeli armed forces wherever it has established its forward bases and an equally decisive defeat in the Jordanian civil war of 1970.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

But time and again the PLO has displayed an ability to recover militarily from its defeats, to re-group and re-arm. In contrast to its military fortunes, the political success of the Organization has been striking. It has won the support of the Arab countries as the exclusive voice of the Palestinian people; inside the occupied territories, it has made it very difficult for the Israeli authorities to form Arab administrations with popular support without later having to remove them for their "PLO sympathies"; it has won the acceptance of the United Nations and a great number of individual countries as a legitimate spokesman of the Palestinians; finally, many observers, some Canadians among them, have come to believe that peace in the Middle East will be impossible to achieve without their participation in the negotiations.

Canada has never recognized the Palestine Liberation Organization. A number of reasons for this policy decision have been given. A cardinal principle of Canadian policy is that the State of Israel exists and has the right to exist with secure boundaries. The formal PLO political program still dedicates the Organization to the destruction of the existing state of Israel. Hence, recognition would be incompatiole with Canadian policy. Secondly, the Canadian government has consistently objected to "terroristic" attacks - commando raids directed against civilian targets - and has resisted recognition of the PLO on these grounds as well.

F. Adjustments to Canadian Policy Since 1973

Canadian policy on the inter-related issues of Palestinian self-determination and recognition of the PLO has undergone some evolution since 1973, but has nevertheless stopped short of expressing support for the creation of a Palestinian state or of acknowledging that the PLO has a legitimate role to play in negotiations. A number of factors have contributed to these changes. The one most frequently cited is the Arab oil embargo. Shortly after the outbreak of the "Yom Kippur" War in 1973 the Arab oil-producing countries imposed an embargo on the export of oil to those countries which were considered "pro-Israeli." Canada was classified in Arab terms as a "neutral" country, in other words, one which had been even-handed during the conflict, but whose policy was tilted toward the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Israelis. As a result, Canada was subjected to a 25% cut in oil imported from Arab producers. Thereafter Canada took steps to expand its diplomatic representation in the oil-producing countries at least partially to dispel the suspicion that its policy was pro-Israeli.

The continuing shift of world opinion toward the Palestinian cause may also have had an influence. In October 1974 the General Assembly of the United Nations invited the PLO to participate in a discussion of the future of Palestine. During this debate, at which Yasser Arafat represented the PLO, the Secretary of State for External Affairs once again upheld the integrity of Security Council Resolution 242, but he further stated that Canada believed that "any enduring peaceful settlement" must allow for "the legitimate concerns of the Palestinians." These "legitimate concerns" were not further defined, but the principle of Palestinian representation at peace negotiations was affirmed. Who was to represent them was not for Canada to decide, rather it was "a matter for agreement by the parties involved." The same principle applied to the "declared aspiration of the Palestine Liberation Organization to establish an independent national authority in the region." The Canadian position therefore made both participation of the PLO in the settlement issue and the creation of a "Palestinian entity" completely dependent on Israeli consent.

The General Assembly took a much stronger stand. Following the debate, on 22 November 1974, it adopted Resolution 3236 which supported the right of the Palestinian people to "self-determination without external interference," that is, "to national independence and sovereignty," and Resolution 3237 which granted the PLO observer status at the General Assembly and its international conferences. Canada abstained from voting on Resolution 3236 and voted against Resolution 3237.

In July 1980 government policy toward the issue of Palestinian rights took another incremental step. Canada's delegate to the General Assembly's Special Session on Palestine, spoke of the necessity of finding a "just solution to the future of the Palestinian people," which would have to take account of the "existence of a Palestinian national consciousness." The government believed that the Palestinians were "entitled to political selfexpression in a defined territory." On the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

issue of the PLO, however, Canada once again voted against a resolution which reaffirmed the right of the Organization to participate, on an equal basis with member nations, in all deliberations on the Middle East.

On 21 September 1981 the Secretary of State for External Affairs told the General Assembly of the United Nations:

> Israelis and Palestinians have legitimate rights and concerns which must be taken into account. Israel's quest for security and recognized boundaries, and the right to be fully accepted by its neighbours, can be met only in a political, not a military, framework. The same holds true for the legitimate rights of the Palestinians, including their right to a homeland within a clearly-defined territory, the West Bank and the Gaza Strip.

The phrasing of the statement might be interpreted as in some way equating the respective "rights and concerns" of Israelis and Palestinians. For the first time, it is officially acknowledged that Palestinians have a "right" to a homeland within the West Bank and the Gaza Strip.

Speaking before the 14th Congress of the Centre Québécois de Relations Internationales on 30 September 1982, Pierre De Bané, Minister of State (External Relations) further elaborated Canadian policy. Referring to President Reagan's proposals of 1 September, he specifically supported the U.S. insistence on security for Israel and on full autonomy and self-government for the Palestinians in the West Bank and Gaza -- the first time a Canadian official has supported the right of Palestinians to at least "full autonomy and self-government" within the occupied territories. Moreover, the Minister of State further stated that Canadian policy toward the Middle East involved ongoing contacts "not only with the various governments concerned, but also with the PLO." This part of the speech also suggested a significant shift in government policy toward the PLO by placing the latter on an almost equal footing with the governments of the countries involved in the conflict.

Appearing before the Standing Senate Committee on Foreign Affairs on 19 February 1983, Allan MacEachen, Secretary of State for External Affairs, re-affirmed that Canada did not advocate an independent Palestinian state, believing that this should be the subject of negotiation. The Minister also refused to meet with representatives of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

PLO because this might imply recognition, but did acknowledge that "it may be useful to increase the level of contact at, say, the ambassadorial level."

The election of a Conservative government has made relatively little difference to Canadian policy. As Secretary of State for External Affairs, Mr. Clark has affirmed his government's support for Resolution 242, and for the right of Arab Palestinians to a homeland in the West Bank and to representation in peace negotiations. Contacts with P.L.O. officials continue, but at a relatively low level. The fragmentation of the P.L.O. organization and the internecine conflict over the leadership of Yasser Arafat have compromised its claim to represent Arab Palestinians and hence much of its claim to diplomatic and political recognition.

PARLIAMENTARY ACTION

To date, parliamentary action has consisted of asking questions and setting forth opinions in the House of Commons and the Standing Committee on External Affairs and National Defence. Of the two issues, recognition of the PLO has been by far the most controversial. There have been few discernable differences between the Government and the Opposition, rather, such differences as exist cut across party lines. On the basis of the interventions that have been made in the House, a large majority of Members support continued non-recognition of the PLO because of its refusal formally to accept Israel's right to exist and because of its association with acts of terrorism. This attitude was made clear in 1975 when Canada was supposed to have played host to the Fifth U.N. Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders. Because of its observer status, the PLO was entitled to attend. Initially, the Government decided that the PLO representatives should be admitted. A terrorist attack on Tel Aviv Airport in early March 1975 galvanized the simmering parliamentary and extraparliamentary opposition to even this limited form of recognition, although it amounted to nothing more than the acceptance of a democratically taken decision of the United Nations to which Canada had registered its opposition. Eventually, the government bowed to the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

pressure and decided to cancel the Conference rather than admit the PLO delegates. A year later the same situation arose with respect to the U.N. Conference on Human Settlements; on this occasion, the government decided to admit members of the PLO who were not known to be terrorists.

Very few members have been prepared to recommend recognition of the PLO. Over the years, however, the number of MPs recommending recognition of the PLO as a representative of the Palestinian people has grown. Many of this cross-party group have made an effort to understand the Arab point of view. Years of massive Israeli retaliation and the toll of noncombatant lives taken have shaken the confidence that acts of "terrorism" can be easily categorized or attributed to only one side of the struggle. The determination of Israel to press on with the settlement of the occupied territories and with the formal annexation of East Jerusalem, despite the opposition of friendly powers such as Canada, has undermined the belief that Israel seeks a lasting peace at almost any cost. Nevertheless, the neutral but pro-Arab group of MPs is as firmly attached to the right of the state of Israel to exist as is the majority.

The final report of the Hon. Robert Stanfield on Canada's relations with the nations of the Middle East and North Africa is the only quasi-parliamentary study to have recommended the establishment of broader contacts with the PLO within the context of a more dynamic Middle East policy. Mr. Stanfield stopped short of advocating recognition and his report, which was made public just after the defeat in the House of the Clark government, was not acted upon by the Trudeau government.

On 22 June 1982 the Senate began an examination of Canadian relations with countries of the Middle East and North Africa. Although the study was intended to be a broad one, covering trade, energy and other matters, the Arab-Israeli issue and Canadian reactions to it were an important focal point. Among other testimony, the Committee heard from William Barton, former Canadian Ambassador to the United Nations. He was critical of Canada's past voting record at the United Nations which had earned Canada the reputation, "along with Costa Rica and the U.S.A., as being the most pro-Israeli delegations in the U.N." He was critical of the Canadian position on Palestinian self-determination, believing that Canada should support the concept outright rather than resorting to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

circumlocutions such as "the legitimate rights and aspirations of Palestinians." He also was critical of the refusal to have any dealing with the PLO, although like Mr. Stanfield, he believed that an increased level and frequency of contacts should not extend to recognition.

Mr. Stanfield himself appeared before the Committee on 9 December 1982. He broadly supported the government position set out by the Minister of State on 30 September (see above, p. 9) and specifically singled out the revised Canadian position on Palestinian rights and official contacts with the PLO. Once again he stated that at this time he could not recommend recognition of the PLO as the sole and exclusive representative of the Palestinian people. Turning to the question of Palestinian representation at negotiations, he recommended that Canada consider insisting that the election of Palestinian representatives take place on the West Bank and in the Gaza -- a suggestion that would amost certainly result in the return of PLO sympathizers.

Groups representing Palestinian Arab and Israeli viewpoints have appeared before the Committee. On 10 February the representatives of the Canada-Israel Committee argued that even the government's support for a Palestinian homeland within the West Bank and Gaza went too far and prejudged the outcome of negotiations: the earlier and more nebulous phrase "legitimate aspirations" of Palestinian Arabs was preferred. With regard to the PLO, they maintained that any contacts with it by political figures or officials could serve no useful purpose until it "clearly and unequivocally" recognized the right of Israel to exist, amended its covenant accordingly, abjured terrorism and accepted the terms of Security Council Resolution 242.

Representatives of the Canada-Palestinian Solidarity Committee appeared on 3 March and those of the Canadian Arab Federation on 20 April. The former stated their position succinctly, advocating that Canada unequivocally recognize the right of the Palestinian Arabs to self-determination, strongly endorsed the establishment of an independent and sovereign state in Palestine to guarantee security and peace to the Palestinian people and recognize the PLO as the sole legitimate representative of the Palestinian people.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The visit of Zehdi Terzi to give testimony at the invitation of the committee became controversial just days before his appearance. Some Parliamentarians were harshly critical of the decision to hear the PLO representative and attempted to have the decision reversed, arguing that the appearance would imply a degree of recognition of the PLO and that Israel had never been issued a formal invitation to appear. According to press reports, the issue divided the Liberal caucus while the Conservative leader, Mr. Mulroney and his external affairs critic called the decision to hear Mr. Terzi wrong and the meeting "most inappropriate".

Despite the controversy, the Committee had a long meeting with Mr. Terzi during which committee members questioned him about the refusal of the PLO to clearly recognize the right to exist of the State of Israel and the continued association of the PLO with acts of violence directed against civilians. Mr. Terzi argued that the Palestine National Charter of 1964, insofar as it dedicated the PLO to the recovery of all of Palestine, had been modified de facto by acceptance of the Fez plan of the Arab Summit. The Fez plan indirectly recognized the existence of Israel in calling for the establishment of an independent Palestinian state in the territory of Palestine occupied by Israel in 1967. Beyond this, the PLO was prepared to recognize Israel, but only on the basis that recognition be mutual, and the exchange of recognition be simultaneous and reciprocal.

The Committee tabled its Report in June 1985 after many delays and revisions. The conclusions and recommendations dealing with a territory for Arab Palestinians and with Canadian policy toward the PLO generally supported existing governmental policy.

The Report did not pre-judge the issue of a separate Palestinian state, simply noting that the "Arabs will have to deal with Israel as a firmly established state and the Israelis will have to admit that Palestinians have a right through centuries of residence to a part of historic Palestine, namely the West Bank and Gaza." No recommendation was made on this point.

Turning to Canadian relations with the PLO, the Committee emphasized that it was "not persuaded on balance that Canada should proceed to recognize the PLO as the sole representative of the Palestinian people."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Consequently, it recommended "that Canadian government contacts with the PLO continue at their present level and frequency."

Reaction to the Senate Report

Initial reaction to the report was mixed. The conclusions and recommendations have been less controversial than the text of the Report which was sympathetic to the cause of Arab Palestinians as well as to Israeli security concerns. Most controversial was the treatment of the PLO which was not viewed exclusively as either a guerrilla or terrorist organization, notwithstanding its resort to guerrilla tactics and acts of terrorism.

The Report acknowledged the association of the PLO with trade unions, women's and professional associations, and the leading part it played in the education of Palestinians and in the construction of schools, health facilities, factories and publishing houses. The PLO political institutions were given credit for functioning in a "relatively democratic manner" while decision-making within political bodies was described as being "conducted on the basis of consensus." The Committee also acknowledged that "the vast majority of Palestinians look on the PLO as their principal representative."

CHRONOLOGY

1947 - Canada supported United Nations Resolution 181 calling for the creation of an Arab and a Jewish state in British Palestine.

1948 - Britain ended its Palestine mandate; the state of Israel was created and was invaded by Arab armies, thus starting the first Arab-Israeli war. Canada recognized the state of Israel de facto.

1949 - Canada recognized Israel de jure.

1956 - Canada played a leading role in ending the Suez conflict.

1973 - The Yom Kippur War and the Arab oil embargo encouraged Canada to emphasize its sympathy for Palestinians as well as Israelis.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Canadian policy recognized the "legitimate concerns of the Palestinians" as essential to a settlement and that they must be represented at negotiations, but not necessarily by the PLO which Canada does not recognize. PLO granted observer status at the U.N.

1975 - Canada cancelled out as host of a U.N. congress rather than admit PLO delegates in reaction to the Tel Aviv Airport massacre.

1978 - Canada stated that a final settlement should provide Palestinians with a "territorial foundation for their political self-expression."

1979 - Prime Minister Clark appointed the Hon. Robert Stanfield to conduct a study of Canadian relations with the countries of the Middle East and North Africa.

1980 - Final report of Stanfield mission published. It recommended wider contacts with the PLO, but not recognition.

1981 - Canada recognized the right of the Palestinians to a "homeland" in the West Bank and the Gaza Strip.

6 June 1982 - Israel invaded Lebanon. The House unanimously adopted a resolution demanding their withdrawal and questioned the government about its policy vis-à-vis Palestinian selfdetermination and recognition of the PLO.

22 June 1982 - The Standing Senate Committee on Foreign Affairs began hearings on Canadian relations with countries of the Middle East and North Africa.

30 September 1982 - The Minister of State (External Relations) supported full autonomy and self-government for Palestinians as well as official contacts with the PLO.

12-28 November 1983 - A Subcommittee of the Standing Senate Committee on 1983 Foreign Affairs visited five countries of the Middle East and met with representatives of the PLO.

June 1985 - The Standing Senate Committee on Foreign Affairs tabled its Report which in some quarters was considered to be biased against Israel.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

(1) Dessouki, Ali, Canadian Foreign Policy and the Palestine Problem, Middle East Research Centre, 1969. (Library of Parliament F5048/P3/D48)

(2) Gatner, J.A., Leman, M. and Wright, A.J., Canadian Attitudes towards the Middle East since the End of World War II (Parts I, II and III) Research Branch, Library of Parliament, 16 March 1978.

(3) Gatner, J.A., Leman, M. and Levy, G., The Middle East Conflict, revised version, Research Branch, Library of Parliament, December 1979.

(4) Kay, Zachariah, Canada and Palestine; the Politics of Non-Commitment, Israel Universities Press, Jerusalem, 1978. (Library of Parliament F5048/P3/K39)

(5) Pelletier, Serge, Canada and the Palestinian Question, Research Branch, Library of Parliament.

82-19F

Bulletin d'actualité

La réaction du Canada à l'autodétermination palestinienne

Grant Purves

Division des affaires politiques et sociales
Service de recherche

Le 15 octobre 1982
Revu le 15 mars 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/82-19-1987F

ISBN 0-660-92153-7

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TRADUCTION

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉACTION DU CANADA À L'AUTODÉTERMINATION PALESTINIENNE

DÉFINITION DU SUJET

Depuis la création en 1948 de l'État d'Israël en Palestine, de nombreuses questions sont liées à ce qu'il est convenu d'appeler le conflit du Proche-Orient ou, plus précisément, le conflit israélo-arabe. Au départ, le droit d'existence de l'État juif d'Israël était le point central du débat, et la cause des multiples escarmouches et des offensives qui ont eu lieu depuis. D'autres questions sont ensuite venues s'y greffer: le problème des réfugiés palestiniens, qui avaient fui Israël ou qui en avaient été expulsés, et de ceux qui y vivent encore; le recours au terrorisme international pratiqué par certaines organisations palestiniennes; l'occupation et la colonisation partielle de certains territoires occupés par Israël, la Cisjordanie et la bande de Gaza, notamment. Deux questions ont surtout retenu l'attention au cours des dix dernières années: le droit des Palestiniens à l'autodétermination et à un éventuel État ainsi que la reconnaissance de l'organisation la plus à même de diriger, du moins au début, toute entité palestinienne indépendante, ou partiellement indépendante, l'Organisation de libération de la Palestine. Ce bulletin décrit la réaction du Canada à ces questions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Le dilemme de la politique canadienne

Dès le début du conflit, le Canada a tenté de demeurer neutre face aux forces en présence. A certaines occasions, particulièrement au moment de la crise de Suez, cette politique a été extrêmement profitable puisqu'elle a permis au Canada d'influer sur les événements. A d'autres moments, les Arabes ont accusé le Canada d'avoir une politique pro-israélienne et de montrer peu de sympathie ou de compréhension pour la cause palestinienne. Au Canada même, le conflit du Proche-Orient n'a pas occupé une place très importante dans la politique, en dehors des périodes de crise. Bien qu'il existe un "lobby" israélien influent, tant au sein de la communauté juive qu'à l'extérieur, Israël ne compte pas sur le Canada pour obtenir des armes ou une aide financière. Israël et ceux qui l'appuient au Canada se sont montrés très soucieux de toute politique canadienne envers le Proche-Orient qui pourrait paraître "anti-israélienne".

L'événement marquant des dix dernières années a été l'apparition d'un lobby arabe de plus en plus puissant, lequel demande au gouvernement et au peuple canadiens une plus grande compréhension et une plus vive sympathie pour la cause palestinienne. L'autodétermination est au coeur de la question palestinienne. La reconnaissance de l'Organisation de libération de la Palestine comme porte-parole légitime du peuple palestinien est une question beaucoup plus controversée.

L'opinion publique canadienne, comme le montrent les journaux et les interventions au Parlement, a traditionnellement appuyé Israël dans le conflit du Proche-Orient, mais non pas inconditionnellement ou universellement. L'invasion du Liban par Israël, le siège de Beyrouth-Ouest et les massacres de Sabra et Chatila semblent avoir suscité, temporairement du moins, une attitude plus sympathique envers la cause arabe et un regard plus critique sur la politique et les actions d'Israël. D'aucuns craignent que si les critiques et les attaques à l'endroit de la politique d'Israël vont trop loin, elles risquent d'encourager l'antisémitisme ou, à tout le moins, de servir d'écran de fumée à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

l'antisémitisme. Deux brochures récemment publiées par la Centrale de l'enseignement du Québec et la Confédération des syndicats nationaux, et distribuées parmi les étudiants et les travailleurs syndiqués du Québec, confirment le bien-fondé de cette inquiétude. Ces brochures présentent une version partisane et souvent inexacte du conflit au Proche-Orient. Tout en appuyant la cause arabo-palestinienne, elles renferment des déclarations anti-israéliennes et anti-sionistes exprimées en termes très forts. Cependant, elles n'accusent pas directement la communauté juive canadienne ou internationale, ou ses membres, d'appuyer la politique d'Israël et les idéaux sionistes. Toute tentative canadienne d'appuyer l'autodétermination palestinienne, la création d'un État palestinien ou la reconnaissance de l'O.L.P. ne pourrait qu'engendrer une vive controverse. Si, par ailleurs, le Canada ne fait aucun pas dans cette direction, les choses pourraient s'envenimer tout autant. Les prochains paragraphes résumeront la politique canadienne concernant ces questions depuis 1947.

B. La politique canadienne depuis 1947

A titre de membre de l'Assemblée générale des Nations unies, en 1947, et de membre du Conseil de sécurité, en janvier 1948, le Canada a pris part à la création de l'État d'Israël. Le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Lester B. Pearson, dirigeait la délégation canadienne à la séance extraordinaire de l'Assemblée générale sur le Proche-Orient qui s'est tenue en 1947. M. Pearson a été élu président du premier comité (politique) et le juge I.C. Rand, de la Cour suprême du Canada, a été nommé au Comité spécial des Nations unies sur la Palestine, comme l'un des 11 membres des États moins importants auxquels il fut demandé de faire des recommandations quant à l'avenir de la Palestine. Le Comité spécial a présenté un rapport minoritaire et un rapport majoritaire. Ce dernier préconisait le partage de la Palestine en deux États indépendants, l'un arabe, l'autre juif, liés par une association économique et recommandait également l'internationalisation du district de Jérusalem. Le rapport minoritaire favorisait la création d'un État fédéral, composé d'Arabes et de Juifs, dans lequel l'immigration serait une responsabilité fédérale. MM. Rand et Pearson appuyaient tous deux le rapport majoritaire. Le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement canadien favorisait la solution fédérale que les Arabes et les Juifs trouvaient inacceptable. Le Canada a donc accepté, à contre-coeur, le partage et M. Pearson a joué un rôle important dans le règlement des vergences américano-soviétiques sur la manière de mettre fin au mandat britannique et de créer deux États indépendants, l'un juif et l'autre arabe.

Les Nations unies ont adopté un plan de partage légèrement modifié, le 29 novembre 1947. Bien que la Grande-Bretagne se soit abstenue, le Canada a voté en faveur du plan. Toutefois, ce plan de partage fut adopté malgré l'opposition des dirigeants palestiniens et des pays arabes. La décision a donc entraîné une reprise des combats entre les Palestiniens et les Juifs qui planifiaient déjà l'organisation de l'État qui leur avait été promis. Lorsque les Britanniques mirent fin à leur mandat en Palestine, en mai 1948, la communauté juive proclama aussitôt l'indépendance d'Israël dans les frontières prévues par le plan de partage. Presque au même moment, les pays arabes voisins, l'Egypte, la Syrie, la Transjordanie et le Liban, déclenchèrent une offensive contre le nouvel État.

Alors que les États-Unis reconnaissaient sur le champ l'État d'Israël, le gouvernement canadien, dirigé par Mackenzie King, adoptait une politique de non-reconnaissance, tout comme les Britanniques, et appuyait une résolution, présentée à l'O.N.U. par la Grande-Bretagne, exigeant la fin des hostilités et un cessez-le-feu. Le départ de King, en novembre 1948, et son remplacement par Louis St-Laurent, au poste de premier ministre, ainsi que la nomination de Lester Pearson comme Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, précipitèrent la reconnaissance d'Israël. Les deux hommes avaient appuyé le partage comme un moindre mal et approuvaient le recours à une force internationale pour mettre en application le plan de partage de l'O.N.U. (ce que le Cabinet avait rejeté). Vers la fin novembre, Pearson déclarait que l'existence d'Israël devait être reconnue, pourvu que le nouvel État s'engage à respecter le principe d'un règlement pacifique du conflit. A cette fin, il préconisait la création d'une commission restreinte de conciliation et de contrôle international de Jérusalem. La veille de Noël, en 1948, le Canada reconnaissait de fait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'État d'Israël. Suivit une reconnaissance juridique en mai 1949, alors que le Canada était de ceux qui patronaient la résolution approuvant l'entrée d'Israël à l'O.N.U.

C. Les réfugiés palestiniens

La première guerre israélo-arabe anéantissait le plan de partage de l'O.N.U. que le Canada avait appuyé. Des accords d'armistice difficiles, non la paix, devaient suivre. Au lieu des États arabe et juif prévus dans la résolution de 1947, il n'y avait plus qu'un État, celui d'Israël, qui occupait un territoire bien plus étendu par rapport au plan de l'O.N.U. Les territoires de la Palestine, non inclus dans Israël, furent absorbés par les pays arabes voisins. Pendant la guerre, les États arabes avaient ordonné à la population arabe de quitter les régions sous la domination israélienne. Certains Arabes obéirent, d'autres durent fuir les attaques de groupes israéliens isolés, d'autres encore décidèrent tout simplement de fuir les zones de combat et cherchèrent refuge dans les pays arabes avoisinants. Après la guerre, ces réfugiés palestiniens étaient coincés entre le désir de retourner chez eux plutôt que de rester à l'étranger, le refus quasi-général des pays arabes de favoriser leur intégration en leur accordant la citoyenneté, et le refus d'Israël de les laisser revenir.

Au Canada, l'appui tout d'abord accordé au plan de l'O.N.U. fit place à l'inquiétude quant au sort des Palestiniens. L'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient fut créé en 1949 et le Canada y contribue annuellement depuis cette date. Aux yeux du gouvernement canadien, la reconnaissance d'Israël par les pays arabes, et un règlement équitable du problème des réfugiés devenait une condition essentielle à la paix au Proche-Orient. Pourtant, au cours des années, le gouvernement n'a pas vraiment fait d'efforts pour proposer des solutions au problème des réfugiés, solutions qui auraient convenu à toutes les parties. On alléguait que seul un ensemble de méthodes pourrait amener une solution, que c'était une illusion de croire que les réfugiés pouvaient tout simplement retourner en Israël ou que les États arabes pourraient assumer seuls le fardeau de leur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réinstallation et de leur réintégration. Un effort international, au sein des Nations unies, dirigé vers le développement économique régional du Proche-Orient et lié à la réintégration était perçu comme essentiel, après la guerre de juin 1967 notamment.

D. Résolution 242 du Conseil de sécurité de l'O.N.U. (22 novembre 1967)

La guerre israélo-arabe de juin 1967 a permis d'aborder la question de la création d'un État palestinien en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Les forces israéliennes ont occupé ces territoires pendant la guerre, prenant la Cisjordanie à la Jordanie et la bande de Gaza à l'Egypte. En réunissant les territoires palestiniens sous une seule domination, Israël simplifiait en partie le problème de la formation éventuelle d'une patrie palestinienne, alors que, d'autre part, la politique israélienne d'installer des colonies sur les territoires occupés rendait encore plus difficiles les négociations futures et tout retrait éventuel.

La guerre a eu aussi pour conséquence l'adoption de la résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations unies (22 novembre 1967) qui devait devenir et est encore le fondement de la politique canadienne relative au conflit du Proche-Orient. La résolution exigeait: le retrait des forces israéliennes des territoires arabes occupés; un terme à la confrontation entre les pays arabes et Israël; la reconnaissance et le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, ainsi que de l'indépendance politique de chaque nation de la région; l'établissement de frontières sûres et acceptées; la garantie d'une liberté de navigation dans les eaux internationales de la région et, enfin, un règlement équitable du sort des réfugiés. A de nombreuses reprises depuis lors, le gouvernement canadien a refusé d'interpréter à la lettre la résolution ou d'aller plus loin, déclarant qu'une telle attitude pourrait nuire à toute tentative d'obtenir sa mise en application par Israël et les pays arabes. Il a maintenu cette position en dépit de fréquentes critiques formulées à la Chambre des communes et de la vague croissante d'attentats de commandos palestiniens contre des civils et des militaires en Israël, dans les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

territoires occupés ou à l'étranger, ainsi que des représailles que ces attaques ont provoquées contre les camps de commandos palestiniens et les régions qui abritaient ces commandos.

E. Apparition de l'O.L.P. comme facteur important du conflit au Proche-Orient

La raison principale de cette escalade dans le cycle des attaques et des représailles est l'unité et l'importance croissantes des commandos palestiniens, sous la direction de l'Organisation de libération de la Palestine, présidée par Yasser Arafat. Dès 1970, Arafat a fait de la Fatah (Mouvement de libération de la Palestine par la lutte armée contre Israël) la force dominante de l'Organisation, qui comprend également le Front populaire de libération de la Palestine, dirigé par George Habash, et d'autres groupes moins importants.

Militairement, l'O.L.P. n'a jamais été une véritable menace pour Israël. Elle a subi de nombreuses et importantes défaites aux mains des forces israéliennes, là où elle a établi des avant-postes, et a subi une défaite tout aussi importante dans la guerre civile en Jordanie, en 1970. L'O.L.P. a cependant toujours réussi à récupérer militairement, à se regrouper et à se réarmer. Par opposition à ses échecs militaires, le succès politique de l'Organisation est tout à fait remarquable. Elle a gagné l'appui des pays arabes qui la considèrent comme le seul porte-parole du peuple palestinien; dans les territoires occupés, les autorités israëliennes ont eu d'énormes difficultés à former des administrations arabes ayant un appui populaire, sans avoir à les destituer plus tard à cause de leurs liens avec l'O.L.P.; l'O.L.P. a gagné la reconnaissance des Nations unies et d'un grand nombre de pays qui la considèrent comme le porte-parole légitime des Palestiniens; enfin, de nombreux observateurs, dont des Canadiens, en sont venus à la conclusion que la paix au Proche-Orient ne pourra se faire sans la participation de l'O.L.P. aux négociations.

Le Canada n'a jamais reconnu l'Organisation de libération de la Palestine, et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la thèse fondamentale de la politique canadienne est que l'État d'Israël existe et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qu'il a le droit d'exister à l'intérieur de frontières sûres. Le programme politique officiel de l'O.L.P. voue toujours l'Organisation à la destruction de l'Etat d'Israël. Sa reconnaissance serait donc incompatible avec la politique du Canada. Par ailleurs, le gouvernement canadien a toujours condamné les actes de terrorisme, les raids dirigés contre des civils et a toujours refusé de reconnaître l'O.L.P. pour ces raisons.

F. Modification de la politique canadienne depuis 1973

En ce qui a trait à l'autodétermination palestienne et à la reconnaissance de l'O.L.P., la politique canadienne a évolué quelque peu depuis 1973, mais n'est cependant jamais allée jusqu'à préconiser la création d'un État palestinien ou à reconnaître que l'O.L.P. a un rôle à jouer dans les négociations. Un certain nombre de raisons expliquent cette évolution. La plus souvent citée est l'embargo pétrolier imposé par les Arabes. Peu après la guerre du "Yom Kippur", en 1973, les pays arabes producteurs de pétrole ont imposé un embargo sur l'exportation de pétrole vers les pays considérés comme pro-israéliens. Le Canada, selon les Arabes eux-mêmes, était classé parmi les pays neutres, en d'autres mots, un pays qui n'avait pas pris parti pendant le conflit, mais dont la politique penchait en faveur des Israéliens. Pour cette raison, le Canada dut subir une coupure de 25 pour 100 dans ses importations de pétrole des producteurs arabes. Par la suite, le Canada a pris des mesures pour renforcer ses liens diplomatiques avec les pays producteurs de pétrole afin de dissiper, du moins en partie, l'impression que sa politique était pro-israélienne.

L'orientation de plus en plus prononcée de l'opinion publique mondiale en faveur de la cause palestinienne peut également avoir joué un rôle. En octobre 1974, l'Assemblée générale des Nations unies invitait l'O.L.P. à participer à un débat sur l'avenir de la Palestine. Au cours de ce débat, où Yasser Arafat représentait l'O.L.P., le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures réitérait l'appui du Canada à la résolution 242 du Conseil de sécurité, mais ajoutait que tout règlement pacifique durable devait tenir compte de la légitimité des préoccupations palestiniennes. Ces préoccupations palestiniennes n'étaient pas précisées, mais le principe d'une participation des Palestiniens aux négociations de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

paix était implicite. Il ne revenait pas au Canada de décider qui devait représenter les Palestiniens, il s'agissait plutôt d'un accord entre les parties en cause. Le même principe s'appliquait aux aspirations de l'Organisation de libération de la Palestine d'établir une entité nationale indépendante dans la région. Le Canada affirmait ainsi que la participation de l'O.L.P. au règlement du problème et la création d'une "entité palestinienne" dépendaient entièrement de l'accord des Israéliens.

L'Assemblée générale adoptait une position beaucoup plus définie. A la suite du débat, le 22 novembre 1974, elle adoptait la résolution 3236, qui appuyait le droit du peuple palestinien à "l'autodétermination sans intervention extérieure", soit "l'indépendance et la souveraineté nationales", ainsi que la résolution 3237, qui accordait à l'O.L.P. le statut d'observateur à l'Assemblée générale et à ses conférences internationales. Le Canada s'est abstenu, en ce qui a trait à la résolution 3236, et a voté contre la résolution 3237.

En juillet 1980, la politique du gouvernement face aux droits palestiniens a fait un autre pas en avant. Le délégué canadien à la séance extraordinaire de l'Assemblée générale sur la Palestine, parla de la nécessité de trouver une solution équitable à l'avenir du peuple palestinien, qui tiendrait compte de l'existence d'une conscience nationale palestinienne. Le gouvernement pensait que les Palestiniens avaient droit à une indépendance politique dans un territoire clairement délimité. Sur la question de l'O.L.P., cependant, le Canada a de nouveau voté contre une résolution réaffirmant le droit de l'Organisation à participer, sur un pied d'égalité avec les autres nations membres, à tous les débats sur le Proche-Orient.

Le 21 septembre 1981, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures affirmait devant l'Assemblée générale des Nations unies:

> ... les peuples israélien et palestinien ayant tous deux des droits et des préoccupations légitimes dont il faut tenir compte. Le besoin d'Israël d'assurer sa sécurité, d'avoir des frontières reconnues et d'être pleinement accepté par ses voisins ne peut être satisfait que dans un cadre politique, et non militaire. Il en est de même des droits légitimes des Palestiniens, y compris leur droit à un foyer national à l'intérieur d'un territoire clairement limité, soit la Cisjordanie et la bande de Gaza.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La formulation de cette déclaration pourrait être interprétée comme accordant en quelque sorte une égale importance "aux droits et aux préoccupations" des Israéliens et des Palestiniens. Pour la première fois, le Canada admet officiellement que les Palestiniens ont "droit" à une patrie en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

Le 30 septembre 1982, prenant la parole au 14e Congrès du Centre québécois de relations internationales, M. Pierre De Bané, ministre d'État (Relations extérieures) a fourni des précisions supplémentaires sur la politique canadienne. Faisant allusion aux propositions du président Reagan du 1er septembre, il a appuyé notamment l'importance attachée par les États-Unis à la sécurité d'Israël et à la pleine autonomie des Palestiniens sur la rive ouest et à Gaza. C'est la première fois qu'un fonctionnaire canadien appuie le droit des Palestiniens à jouir au moins d'une "pleine autonomie et à s'administrer eux-mêmes" au sein des territoires occupés. En outre, le ministre d'État a déclaré que la politique canadienne à l'égard du Moyen-Orient nécessitait des contacts permanents, "non seulement avec les divers gouvernements intéressés mais également avec l'O.L.P.". Cette partie du discours laissait aussi entrevoir un changement important de la politique gouvernementale à l'égard de l'O.L.P. du fait que cette dernière se trouvait placée presque à égalité avec les gouvernements des pays impliqués dans le conflit.

Pour sa part, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Allan MacEachen, a réaffirmé devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, le 19 février 1983, que le Canada n'a jamais préconisé la création d'un État palestinien indépendant, estimant que cette question doit être réglée par voie de négociation. Le Ministre a en outre refusé de rencontrer des représentants de l'O.L.P. de crainte que certains y voient une reconnaissance de l'Organisation; il a cependant admis qu'il pourrait être utile de multiplier les contacts, par exemple, aux échelons diplomatiques supérieurs.

L'élection d'un gouvernement conservateur n'a guère modifié la politique canadienne. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Clark, a déclaré que son gouvernement appuyait la résolution 242, ainsi

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

que le droit des Palestiniens d'avoir une patrie en Cisjordanie et d'être représentés aux négociations de paix. Les contacts avec l'O.L.P. se poursuivent, mais à un niveau relativement bas. L'éclatement de la structure de l'O.L.P. et les luttes intestines au sujet de son chef Yasser Arafat ont affaibli sa prétention de représenter les Palestiniens, et, dans une large mesure, celle d'obtenir une reconnaissance diplomatique et politique.

MESURES PARLEMENTAIRES

Jusqu'à présent les parlementaires se sont contentés de poser des questions et d'exprimer leur opinion à la Chambre des communes et devant le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale. Des deux questions en litige, celle de la reconnaissance de l'O.L.P. a toujours été de loin la plus controversée. Peu de différences apparaissent entre le gouvernement et l'Opposition, les divergences d'opinion se retrouvant d'un côté comme de l'autre. D'après les interventions en Chambre, une forte majorité des députés accorde son appui à la non-reconnaissance de l'O.L.P., parce que celle-ci refuse d'accepter officiellement l'Etat d'Israël et parce qu'elle est associée à des actes de terrorisme. Cette attitude était évidente en 1975, année où le Canada devait être l'hôte de la cinquième conférence de l'O.N.U. sur la prévention du crime et le traitement des délinquants. En raison de son statut d'observateur, l'O.L.P. avait droit d'y assister. Le gouvernement a d'abord accepté de recevoir les représentants de l'O.L.P. L'attentat terroriste à l'aéroport de Tel-Aviv, au début de mars 1975, galvanisa l'opposition parlementaire et extra-parlementaire, assez tiède jusqu'alors, qui refusa alors même cette reconnaissance pourtant peu compromettante, puisqu'il s'agissait en fait de se rallier à une décision démocratiquement prise par les Nations unies, devant lesquelles le Canada avait déjà fait part de son opposition. Finalement, le gouvernement céda aux pressions et décida d'annuler la conférence plutôt que d'admettre les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

délégués de l'O.L.P. Un an plus tard, la même situation se présentait, alors qu'il s'agissait cette fois d'une conférence de l'O.N.U. sur les règlements relatifs aux peuples. A cette occasion, le gouvernement décidait d'admettre les membres de l'O.L.P. qui n'étaient pas liés au terrorisme.

Peu de députés sont prêts à recommander la reconnaissance de l'O.L.P. Au cours des années toutefois, le nombre des députés en faveur d'une reconnaissance de l'O.L.P., comme représentante du peuple palestinien, a augmenté. Nombre d'entre eux, de quelque parti qu'ils soient, ont fait des efforts pour comprendre le point de vue arabe. Les années de représailles israéliennes et le nombre de civils tués ont ébranlé la conviction que les actes de terrorisme sont facilement identifiables ou attribuables uniquement à l'une des forces en présence. La détermination d'Israël d'aller de l'avant avec la colonisation des territoires occupés et l'annexion officielle de la partie est de Jérusalem, en dépit de l'opposition de nations amies comme le Canada, ont semé le doute quant à la volonté d'Israël de négocier une paix durable à tout prix. Quoi qu'il en soit, le groupe neutre, mais pro-arabe, de députés est tout aussi convaincu du droit d'Israël à exister que peut l'être la majorité.

La rapport final de l'honorable Robert Stanfield, au sujet des relations du Canada avec les nations du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord, est la seule étude quasi parlementaire qui recommande l'établissement de liens plus étroits avec l'O.L.P. dans le cadre d'une politique plus dynamique au Proche-Orient. M. Stanfield a presque recommandé la reconnaissance de l'O.L.P. et son rapport, publié au lendemain de la défaite du gouvernement conservateur, n'a pas eu de suite.

Le 22 juin 1982, le Sénat a entrepris d'examiner les relations du Canada avec les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Même si le champ de son étude devait être très vaste - le commerce, l'énergie et d'autres sujets - la question du conflit israélo-arabe et la réaction canadienne à ce conflit ont occupé une place centrale. Parmi les témoignages reçus, le comité a entendu celui de M. William Barton, ancien ambassadeur du Canada aux Nations unies. Celui-ci a dénoncé l'orientation du vote du Canada à l'O.N.U. par le passé, qui a valu à sa délégation la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réputation, "d'être parmi les plus pro-israéliennes des Nations unies avec celles de Costa Rica et des États-Unis". Il a critiqué la position canadienne sur l'autodétermination des Palestiniens, estimant que le Canada devrait carrément en appuyer le principe plutôt que d'employer des circonlocutions comme "les droits et aspirations légitimes des Palestiniens". Il a également dénoncé le refus du Canada d'avoir quelque rapport que ce soit avec l'O.L.P. même si, comme M. Stanfield, il est d'avis que la multiplication des contacts ne devait pas aller jusqu'à la reconnaissance de cette organisation.

M. Stanfield a lui-même comparu devant le Comité le 9 décembre 1982. Il a dans l'ensemble appuyé la position du gouvernement exposée par le ministre d'État le 30 septembre (voir plus haut, p. 9) et a souligné tout particulièrement le changement de position du Canada en ce qui concerne les droits des Palestiniens et les contacts officiels avec l'O.L.P. Il a de nouveau déclaré que, pour l'instant, il ne pouvait recommander la reconnaissance de l'O.L.P. comme représentant unique et exclusif des Palestiniens. A propos de la question de la représentation palestinienne aux négociations, il a proposé que le Canada insiste pour que l'élection des représentants palestiniens se déroule sur la rive ouest et à Gaza, proposition qui entraînerait presque certainement le retour des sympathisants de l'O.L.P.

Le Comité a également entendu le point de vue des Palestiniens et des Israéliens. Le 10 février, des porte-parole du Comité Canada-Israël ont soutenu que, même en se contentant d'appuyer la création d'une patrie palestinienne sur la rive ouest et à Gaza, le gouvernement allait trop loin et préjugeait du résultat des négociations; les témoins semblaient préférer continuer à parler de façon beaucoup plus vague des "aspirations légitimes" des Palestiniens. En ce qui a trait à l'O.L.P., ils ont assuré que tout contact entre des hommes politiques ou des fonctionnaires canadiens et des membres de l'Organisation était inutile tant que celle-ci n'aura pas reconnu sans équivoque le droit à l'existence d'Israël, modifié sa charte en conséquence, renoncé au terrorisme et accepté la Résolution 242 du Conseil de sécurité.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les représentants du Comité de solidarité Canada-Palestine ont comparu le 3 mars, et ceux de la Fédération canado-arabe le 20 avril. Les premiers ont exposé succinctement leur position, demandant au Canada d'affirmer clairement le droit à l'autodétermination des Palestiniens, de recommander fortement la création d'un État souverain en Palestine afin de garantir la sécurité et la paix pour le peuple palestinien, et de reconnaître l'O.L.P. comme seul représentant légitime des Palestiniens.

L'invitation faite à M. Zedhi Terzi de témoigner devant le comité a soulevé une controverse quelques jours avant sa comparution. Certains parlementaires ont vigoureusement critiqué la décision d'entendre un représentant de l'O.L.P. et ont tenté de faire annuler cette décision, soutenant que sa comparution impliquerait une certaine reconnaissance de l'O.L.P., alors qu'on n'avait jamais officiellement invité Israël à comparaître. Selon les communiqués de presse, la question a divisé le caucus libéral tandis que le chef conservateur, M. Mulroney, et son critique en matière d'affaires étrangères ont qualifié l'invitation faite à M. Terzi de décision erronée et la rencontre de "tout à fait contre-indiquée".

Malgré la controverse, le comité a eu une longue rencontre avec M. Terzi au cours de laquelle les membres du comité l'ont interrogé sur le refus de l'O.L.P. de reconnaître explicitement le droit à l'existence de l'État d'Israël et sur le fait que l'O.L.P. est constamment associée à des actes de violence contre des civils. M. Terzi a répondu que la Charte nationale palestinienne de 1964, aux termes de laquelle l'O.L.P. consacre tous ses efforts à la récupération de la totalité de la Palestine, a été modifiée de fait par l'acceptation du plan de Fez soumis au sommet arabe. Ce plan reconnaît indirectement l'existence d'Israël en appelant à la création d'un État palestinien indépendant sur les territoires de la Palestine occupés par Israël depuis 1967. En outre, l'O.L.P. est disposée à reconnaître Israël, mais seulement sur la base d'une reconnaissance mutuelle, simultanée et réciproque.

Le comité a déposé son rapport en juin 1985 après de nombreux retards et révisions. Les conclusions et recommandations concernant la création d'un territoire pour les Palestiniens arabes et la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

politique canadienne à l'égard de l'O.L.P. appuyaient dans l'ensemble la politique gouvernementale actuelle.

Le rapport ne préjuge pas la question d'un État palestinien distinct, notant simplement que "les Arabes devront transiger avec Israël en tant qu'État fermement établi et les Israéliens devront admettre que les Palestiniens ont droit, après plusieurs siècles de présence, à une partie de la Palestine historique, à savoir la rive occidentale et Gaza". Le rapport ne contient aucune recommandation sur cette question.

Au sujet des relations du Canada avec l'O.L.P., le comité a souligné que, "en fin de compte, il n'est pas persuadé que le Canada doive reconnaître l'O.L.P. comme le seul représentant du peuple palestinien". Par conséquent, le comité a recommandé "que le gouvernement canadien maintienne ses contacts avec l'O.L.P. à leur fréquence et à leur niveau actuels".

Réaction au rapport du Sénat

Le document a d'abord soulevé une réaction mitigée. Les conclusions et recommandations ont moins prêté à controverse que le texte du rapport, qui était sensible à la fois à la cause des Palestiniens arabes et aux préoccupations d'Israël en matière de sécurité. L'aspect le plus contesté fut la façon dont le rapport perçoit l'O.L.P., qui est considérée comme n'étant pas exclusivement une organisation de guérilla ou terroriste, malgré le recours à des tactiques de guérilla et à des actes de terrorisme.

Le rapport fait état de l'association de l'O.L.P. avec des syndicats et des associations féminines et professionnelles, ainsi que de son rôle primordial dans l'éducation des Palestiniens et dans la construction d'écoles, d'établissements de santé, d'usines et de maisons d'édition. Le rapport reconnaît que les institutions politiques de l'O.L.P. fonction- nent "de façon relativement démocratique" et que le processus décisionnel y "repose sur le consensus". Le comité a également reconnu que "la vaste majorité des Palestiniens considèrent l'O.L.P. comme leur principal représentant".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NOTES CHRONOLOGIQUES

1947 - Appui du Canada à la résolution 181 des Nations unies demandant la création d'un État arabe et juif en Palestine britannique.

1948 - La Grande-Bretagne met fin à son mandat en Palestine; l'État d'Israël est créé et est envahi par les armées arabes; c'est le début de la première guerre israélo- arabe. Le Canada reconnaît de fait l'État d'Israël.

1949 - Le Canada reconnaît juridiquement Israël.

1956 - Le Canada joue un rôle de premier plan pour mettre un terme au conflit de Suez.

1967 - Le Conseil de sécurité de l'O.N.U. adopte la résolution 242 qui, entre autres, demande un règlement équitable du problème des réfugiés palestiniens. L'appui de cette résolution devient le fondement de la politique canadienne.

1970 - Les groupes qui forment l'Organisation de libération de la Palestine se rassemblent sous la direction de la Fatah et de son président, Yasser Arafat. Les attaques de commandos contre Israël s'intensifient.

1973 - La guerre du Yom Kippur et l'embargo pétrolier arabe poussent le Canada à sympathiser tant avec la cause palestinienne qu'israélienne.

1974 - La politique canadienne tient compte des préoccupations légitimes des Palestiniens comme facteur essentiel d'un règlement et reconnaît la nécessité de leur participation aux négociations, mais pas nécessairement celle de l'O.L.P. que le Canada ne reconnaît toujours pas. L'O.L.P. se voit accorder le statut d'observateur de l'O.N.U.

1975 - Le Canada refuse d'être l'hôte d'une conférence de l'O.N.U. plutôt que d'y admettre des délégués de l'O.L.P., en réponse au massacre à l'aéroport de Tel-Aviv.

1978 - Le Canada déclare qu'un règlement définitif doit fournir aux Palestiniens un territoire sur lequel ils pourront exprimer politiquement leur indépendance.

1979 - Le premier ministre Clark nomme l'honorable Robert Stanfield à la tête d'une mission d'étude chargée

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'examiner les relations du Canada avec les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord.

1980 - Publication du rapport final de la mission Stanfield. Il recommande des liens plus étroits avec l'O.L.P., mais pas sa reconnaissance.

1981 - Le Canada reconnaît le droit des Palestiniens à une patrie en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

6 juin 1982 - Invasion du Liban par Israël. La Chambre adopte à l'unanimité une résolution exigeant le retrait des troupes israéliennes et remet en question la politique du gouvernement face à l'autodétermination palestinienne et à la reconnaissance de l'O.L.P.

22 juin 1982 - Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères commence ses audiences sur les relations du Canada avec les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

30 septembre 1982 - Le ministre d'État (Relations extérieures) propose la pleine autonomie et l'administration des Palestiniens par eux-mêmes ainsi que des contacts officiels avec l'O.L.P.

12-28 novembre 1983 - Un sous-comité du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères visite cinq pays du Moyen-Orient et rencontre des représentants de l'O.L.P.

juin 1985 - Le Comité sénatorial permanent des affaires extérieures dépose son rapport, que certains milieux considèrent préjudiciable à Israël.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

(1) Dessouki, Ali, Canadian Foreign Policy and the Palestine Problem, Middle East Research Centre, 1969. (Bibliothèque du Parlement F5048/P3/D48)

(2) Gatner, J.A., M. Leman, et A.J. Wright, Attitude du Canada face au Proche-Orient depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, (chapitres I, II et III), Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, 16 mars 1978.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(3) Gatner, J.A., M. Leman, et G. Levy, Le conflit du Proche-Orient, édition révisée, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, décembre 1979.

(4) Kay, Zachariah, Canada and Palestine; the Politics of Non-Commitment, Israel Universities Press, Jerusalem, 1978. (Bibliothèque du Parlement, F5048/P3/K39)

(5) Pelletier, Serge, Le Canada et la question palestinienne, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.